Synthèse: Histoire de l'état et des grands services publics

Introduction générale : Qu'est-ce que l'État ?

L'État n'est ni une réalité éternelle ni une notion uniforme qui existerait de la même façon dans toutes les civilisations et à toutes les époques. Il est une invention spécifiquement occidentale, née progressivement entre le XIIIe siècle et le XVIIe siècle, perfectionnée au XIXe siècle, défigurée au XXe siècle, puis profondément transformée depuis 1945. Il ne faut jamais le confondre avec le régime politique du moment, ni avec le gouvernement, ni avec les institutions publiques prises séparément, ni même avec la nation, même si pendant un siècle ils ont été intimement liés.

L'État est une personne morale abstraite, impersonnelle et perpétuelle qui détient, sur un territoire délimité et sur une population qui lui reconnaît une légitimité, le monopole de la violence physique légitime selon la formule célèbre de Max Weber prononcée en 1919 dans *Le Savant et le Politique*. Jean Bodin, dès 1576 dans les *Six Livres de la République*, le définissait déjà comme le siège de la puissance souveraine absolue, perpétuelle et indivisible, distincte de la société et du gouvernement. Julius Evola, au milieu du XXe siècle dans *Les Hommes au milieu des ruines*, ajoutait que le fondement de tout véritable État réside dans la transcendance de son principe, c'est-à-dire dans le caractère sacré ou supérieur du principe de souveraineté, d'autorité et de légitimité, faute de quoi l'État dégénère en simple machine administrative ou en despotisme matérialiste. Raymond Aron résumait la question en disant que l'État est la personne morale politiquement organisée qui détient le monopole de la contrainte légitime sur une population vivant sur un territoire.

La Convention de Montevideo de 1933, reprise par la Charte des Nations unies, fixe encore aujourd'hui les critères purement factuels qui permettent de reconnaître un État en droit international : une population permanente, un territoire défini, un gouvernement effectif et la capacité d'entrer en relations avec les autres États. Ces critères ne disent rien du régime politique, de la forme de l'État ou de la qualité de la souveraineté exercée.

I. Les grandes figures historiques de l'État selon Pierre Rosanvallon

Pierre Rosanvallon propose une typologie devenue classique pour comprendre l'évolution du rapport État-société en France et plus largement en Europe. Il distingue sept figures successives qui ne se remplacent pas brutalement mais se superposent et laissent des traces durables.

La première figure est l'État de justice qui domine du XIIe au XVe siècle. C'est l'époque de la construction médiévale du pouvoir royal par le droit. Philippe le Bel et ses légistes, Guillaume de Nogaret, Pierre Dubois, Enguerrand de Marigny, inventent les instruments décisifs de la souveraineté moderne. Ils créent l'impôt permanent sans le consentement nécessaire des états généraux, ils instituent l'appel comme d'abus contre les juridictions ecclésiastiques, ils font du Parlement de Paris une cour suprême. Le roi devient la source vivante de la justice, l'empereur en son royaume, indépendant à la fois du pape et de

l'empereur germanique. Le conflit avec Boniface VIII culmine avec l'attentat d'Anagni en 1303 et montre que le roi de France entend exercer une souveraineté pleine et entière sur son territoire.

La deuxième figure est l'État absolutiste ou État de police qui s'impose du XVIe au XVIIIe siècle. Le pouvoir politique s'émancipe complètement de la justice et de la religion pour prévenir le retour des guerres civiles. Richelieu affirme que la raison d'État doit primer sur toutes les autres raisons. Louis XIV incarne cette formule jusqu'à la caricaturer en disant, même si la phrase est apocryphe, L'État c'est moi. Les intendants, l'armée permanente, le mercantilisme colbertiste, la révocation de l'édit de Nantes en 1685, Versailles comme machine à domestiquer la noblesse, tout concourt à faire du roi le centre unique du pouvoir. Hobbes théorise cette construction dans le *Léviathan* en 1651 en présentant l'État comme un mortel-Dieu artificiel créé par contrat pour sortir de la guerre de tous contre tous.

La troisième figure est l'État libéral et constitutionnel qui naît à la fin du XVIIIe siècle et domine le XIXe siècle. Le pouvoir n'est plus une propriété privée, il devient une fonction limitée par une loi écrite supérieure, la constitution. La Corse de Pascal Paoli offre en 1755 la première constitution écrite moderne influencée par Rousseau. Les États-Unis adoptent leur Constitution fédérale en 1787. La France révolutionnaire produit quatre constitutions en six ans entre 1789 et 1795, puis la Charte de 1814, révisée en 1830, et la Constitution de 1848. C'est l'âge d'or de la séparation des pouvoirs, des droits individuels, du parlementarisme et du gouvernement représentatif.

La quatrième figure est l'État-nation qui triomphe tout au long du XIXe siècle. L'État et la nation fusionnent. L'État devient l'instrument de construction de la nation par l'école, l'armée, la langue, les grands travaux, les symboles. La nation devient la source de légitimité de l'État. Deux conceptions s'opposent radicalement et structurent encore aujourd'hui les débats européens.

1. La conception française repose sur l'idée de nation politique volontaire et universaliste. Ernest Renan prononce le 11 mars 1882 à la Sorbonne sa conférence *Qu'est-ce qu'une nation ?* et déclare qu'une nation est une âme, un principe spirituel constitué de deux choses qui n'en font qu'une : la possession en commun d'un riche legs de souvenirs dans le passé et le consentement actuel, le désir de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir l'héritage reçu indivis. Il ajoute que l'existence d'une nation est un plébiscite de tous les jours et refuse catégoriquement la définition ethnique ou linguistique. Renan écrit après la défaite de 1870 et l'annexion de l'Alsace-Lorraine pour affirmer que les habitants de ces provinces doivent pouvoir choisir librement leur destin. Cette conception conduit à la politique républicaine d'assimilation : lois Ferry sur l'école laïque, gratuite et obligatoire en 1881-1882, service militaire obligatoire, colonisation présentée comme mission civilisatrice.
2. La conception allemande repose sur l'idée de nation culturelle organique et particulière. Johann Gottlieb Fichte prononce entre 1807 et 1808 ses *Discours à la nation allemande sous l'occupation napoléonienne* et affirme que la nation allemande existe avant l'État, qu'elle est une communauté de destin, de langue maternelle et de

culture. Friedrich Meinecke publie en 1908 *Cosmopolitisme et État-nation* et établit l'opposition idéal-typique entre Kulturnation et Staatsnation. Cette conception conduit à l'Empire allemand de 1871 fondé sur le sang et le fer, à la loi sur la nationalité de 1913 fondée sur le *jus sanguinis* strict et, à l'extrême, au nazisme qui en est la perversion tragique.

Jürgen Habermas, né en 1929, marqué par son enfance sous le nazisme et son passage obligé aux Jeunesses hitlériennes, publie en 1998 *Après l'État-nation* et propose une sortie définitive à ce débat. Après Auschwitz, le lien entre État, nation et ethnie est brisé à jamais en Allemagne. Il invente le concept de patriotisme constitutionnel : dans une Europe multiculturelle, l'attachement des citoyens ne doit plus être ethnique ou historique mais reposer sur l'adhésion rationnelle aux principes universels de la démocratie libérale et de l'État de droit inscrits dans la constitution. L'État de droit doit garantir aux minorités le respect intégral de leur identité culturelle, linguistique et religieuse, et en retour celles-ci doivent s'engager à défendre les institutions communes. C'est exactement ce qu'a réalisé la République fédérale d'Allemagne avec la Loi fondamentale de 1949.

La cinquième figure est l'État totalitaire qui apparaît au XXe siècle. Hannah Arendt publie en 1951 *Les Origines du totalitarisme* et définit les mouvements totalitaires comme des organisations massives d'individus atomisés et isolés. Le totalitarisme détruit tous les liens sociaux intermédiaires pour rendre l'individu totalement dépendant de l'État.
Emilio Gentile parle de religion politique : l'idéologie devient un système de croyances absolues avec dogmes intangibles, rites, martyrs, prophètes. Mussolini se présente comme le guide prophétique, Hitler comme le sauveur, Staline comme le père des peuples. Trois mécanismes sont à l'œuvre : la sacralisation du politique, le monopole absolu du pouvoir avec destruction de tous les contre-pouvoirs, la révolution anthropologique qui vise à créer un homme nouveau, aryen régénéré, homo sovieticus ou Italien nouveau. Les conditions historiques sont la crise du libéralisme après 1918 et 1929, l'atomisation sociale, les techniques modernes de propagande et de surveillance.

La sixième figure est l'État providence qui se développe surtout après 1945. Éloi Laurent affirme en 2014 dans *Le bel avenir de l'État providence* que l'État providence ne doit pas être dénigré pour ce qu'il coûte mais protégé pour ce qu'il apporte. Il distingue deux modèles historiques. Le modèle bismarckien naît en Allemagne entre 1883 et 1889 avec l'assurance maladie, l'assurance accidents du travail et l'assurance vieillesse-invalidité, obligatoire, liée au travail, financée par cotisations et gérée par les partenaires sociaux. Le modèle beveridgien naît avec le rapport Beveridge de 1942 et offre une protection universelle financée par l'impôt. La France construit un système hybride : loi de 1898 sur les accidents du travail, assurances sociales de 1930, conquêtes du Front populaire en 1936 avec les congés payés et la semaine de quarante heures, ordonnances de 1945-1946 créant la Sécurité sociale, nationalisations massives, planification indicative et Trente Glorieuses.

La septième figure est l'État de droit contemporain et l'État post-national. L'État de droit naît de la longue lutte pour limiter le pouvoir arbitraire : Aristote affirme déjà que la loi

doit gouverner et non un homme, Thomas d'Aquin pose la loi divine au-dessus du roi, Montesquieu théorise la séparation des pouvoirs, Kant et Robert von Mohl développent le Rechtsstaat allemand, Albert Venn Dicey formalise le Rule of Law anglais en 1885. Après 1945, l'État de droit devient le modèle dominant avec la suprématie de la loi, l'égalité devant la loi, la garantie des droits fondamentaux par des juges indépendants et le contrôle de constitutionnalité. En France, le Conseil constitutionnel passe en 1971 de simple organe politique à véritable cour constitutionnelle avec la décision Liberté d'association, puis la Question prioritaire de constitutionnalité est créée en 2008. L'État post-national apparaît avec l'Union européenne qui impose des transferts de souveraineté, la primauté du droit européen et des institutions supranationales.

II. L'État comme concept et comme processus historique

Quentin Skinner a montré le basculement décisif entre le XVe et le XVIIe siècle : on passe du souverain qui possède l'État à l'État qui possède le souverain. L'État devient une personne morale abstraite, impersonnelle et perpétuelle que le roi ou le président ne fait plus que servir. Les relations entre l'Union européenne et ses États membres illustrent parfaitement ce processus contemporain. L'Union européenne n'est ni une fédération ni une simple organisation internationale mais un système *sui generis* fondé sur *les traités de Rome 1957, Maastricht 1992, Amsterdam 1997, Nice 2001 et Lisbonne 2009*. Les États transfèrent des compétences exclusives comme la politique monétaire pour la zone euro, la politique commerciale, les règles de concurrence. La Cour de justice de l'Union européenne impose la primauté du droit européen dès les arrêts *Van Gend en Loos 1963 et Costa contre ENEL 1964.* Le principe de subsidiarité et le protocole sur les parlements nationaux tentent de préserver une souveraineté résiduelle, mais les crises du Brexit, de la dette grecque, des contestations polonaise et hongroise sur l'État de droit montrent la tension permanente entre intégration supranationale et souveraineté nationale.

La République fédérale d'Allemagne de 1945 à 1992 offre un autre exemple passionnant d'État atypique. Konrad Adenauer déclare en 1949 que la Loi fondamentale n'est pas une Constitution définitive et que l'œuvre sera achevée le jour de la réunification. La RFA naît sous occupation alliée, sans armée jusqu'en 1955, avec une souveraineté limitée, et choisit l'intégration occidentale à l'OTAN et à la CECA puis à la CEE comme substitut de puissance. Le miracle économique et le modèle rhénan permettent de reconstruire une identité fondée sur le patriotisme constitutionnel plutôt que sur une idée nationale traditionnelle. La réunification du 3 octobre 1990 se fait par absorption de la RDA selon l'article 23 de la Loi fondamentale.

III. Les sources culturelles profondes de l'État européen

Jérusalem, Athènes et Rome forment la triade fondatrice. Jérusalem apporte la transcendance de la loi divine au-dessus du roi, le Décalogue, la distinction évangélique entre

ce qui appartient à César et ce qui appartient à Dieu. Athènes invente la politique comme débat public égalitaire, l'iségoria, la loi commune supérieure aux hommes. Rome offre le génie du droit comme technique universelle, la res publica comme chose commune cimentée par la justice selon Cicéron. Le christianisme médiéval approfondit la distinction des deux pouvoirs avec saint Augustin opposant la Cité de Dieu et la Cité terrestre, Gélase Ier formulant en 494 la théorie des deux glaives, la querelle des Investitures et le conciliarisme du XVe siècle. La modernité opère la grande rupture avec Machiavel affirmant l'autonomie du politique, la Réforme protestante et le principe cuius regio eius religio, la Révolution française faisant de la nation la source de toute souveraineté.

Conclusion

L'État européen a connu sept figures successives qui coexistent encore en lui : justice, absolutisme, libéralisme constitutionnel, nation, totalitarisme, providence, droit post-national. Il est aujourd'hui à la croisée des chemins entre le retour des souverainismes identitaires, l'approfondissement fédéral européen et la nécessité d'une nouvelle planification écologique et sociale. Il reste la forme politique la plus puissante que l'humanité ait inventée, capable du meilleur comme du pire, et sa métamorphose n'est jamais terminée.